

# INTERACCIONES GOBIERNO - SOCIEDAD CIVIL EN PAÍSES PARTICIPANTES EN OGP

**RESUMEN EJECUTIVO**

**Mary Francoli**

*Profesora Asociada, Carleton University*

**Alina Ostling**

*Investigadora, European University Institute*

**Fabro Steibel**

*Profesor, Institute for Technology & Society of Rio*

**Julio 2015**

*Original en inglés. Traducción: ICD, Uruguay*

La participación ciudadana es uno de los pilares de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Al postular e ingresar en OGP, los países miembros se comprometen a involucrar a la ciudadanía en el desarrollo, implementación y monitoreo de su Plan Nacional de Acción. La Alianza OGP es aún una coalición emergente, por lo que estamos todavía aprendiendo cómo los gobiernos y la sociedad civil interactúan en el marco de OGP y cómo se puede fortalecer esa interacción. El informe que representa la base de este resumen ejecutivo se propone contribuir a este conocimiento mediante el análisis de factores críticos en los éxitos y fracasos, y a través de la entrega de recomendaciones a OGP sobre las mejores formas de apoyar la interacción entre los gobiernos y la sociedad civil.

## PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Los resultados de esta investigación demuestran que los procesos de OGP representan tanto desafíos como oportunidades. Se comprueba que un enfoque sistemático en la interacción entre el gobierno y la sociedad civil es un factor clave en este involucramiento. Ello incluye:

1. *La existencia de un mecanismo de diálogo permanente que supervise la implementación del Plan de Acción del país;*
2. *La existencia de una coalición de actores de la sociedad civil que dan seguimiento a los temas de OGP;*
3. *El apoyo de las directrices de OGP para proporcionar un marco sólido para la discusión entre el gobierno y la sociedad civil.*

Estos mecanismos en su conjunto promueven la transparencia, ayudan al empoderamiento de la sociedad civil y facilitan la interacción con los gobiernos. Al mismo tiempo, la naturaleza técnica y compleja de los compromisos OGP representa un desafío. Solamente un grupo pequeño de organizaciones se involucra en los procesos de OGP. La ciudadanía y muchas ONG alejadas de los centros de poder no tienen las capacidades para participar en las consultas, o simplemente permanecen excluidas. Dentro de los organismos gubernamentales es imprescindible formar a sus funcionarios para que lleven adelante consultas efectivas y participativas.

Sobre la base de nuestros hallazgos, recomendamos que OGP:

1. *Solicite a sus miembros que establezcan estructuras regulares e institucionalizadas para la participación ciudadana y el diálogo;*
2. *Fortalezca los mecanismos de monitoreo en OGP para la participación de la sociedad civil;*
3. *Desarrolle directrices para asegurar que las sugerencias de las OSC son consideradas en los procesos de OGP;*
4. *Desarrolle directrices para el registro de los temas y procesos relacionados a OGP;*
5. *Aliente la traducción de las directrices de OGP en los idiomas oficiales de los países miembro;*
6. *Fortalecer la red internacional de OGP como medio de concientizar sobre OGP y continuar construyendo capacidades en los países miembro;*
7. *Fortalecer las conexiones entre los Grupos de Trabajo de OGP y la sociedad civil;*
8. *Desarrollar materiales de promoción que los gobiernos y actores de la sociedad civil puedan utilizar para fomentar la participación de los países en los procesos de OGP;*
9. *Mantener o incrementar los foros regionales e internacionales de OGP, para gobiernos y las OSC;*
10. *Ampliar el sitio web de OGP, en especial el área de “Recursos” y “Cómo involucrarse”.*

## LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La primera fase del estudio cuyo resumen ejecutivo estamos presentando, analiza distintos índices y datos secundarios para producir un panorama cuantitativo del estado de situación de las interacciones del gobierno y la sociedad civil en los 65 países participantes en OGP. Los indicadores sobre los procesos de participación relacionados a OGP, compromisos y participación ciudadana tuvieron un énfasis particular en el estudio.<sup>2</sup>

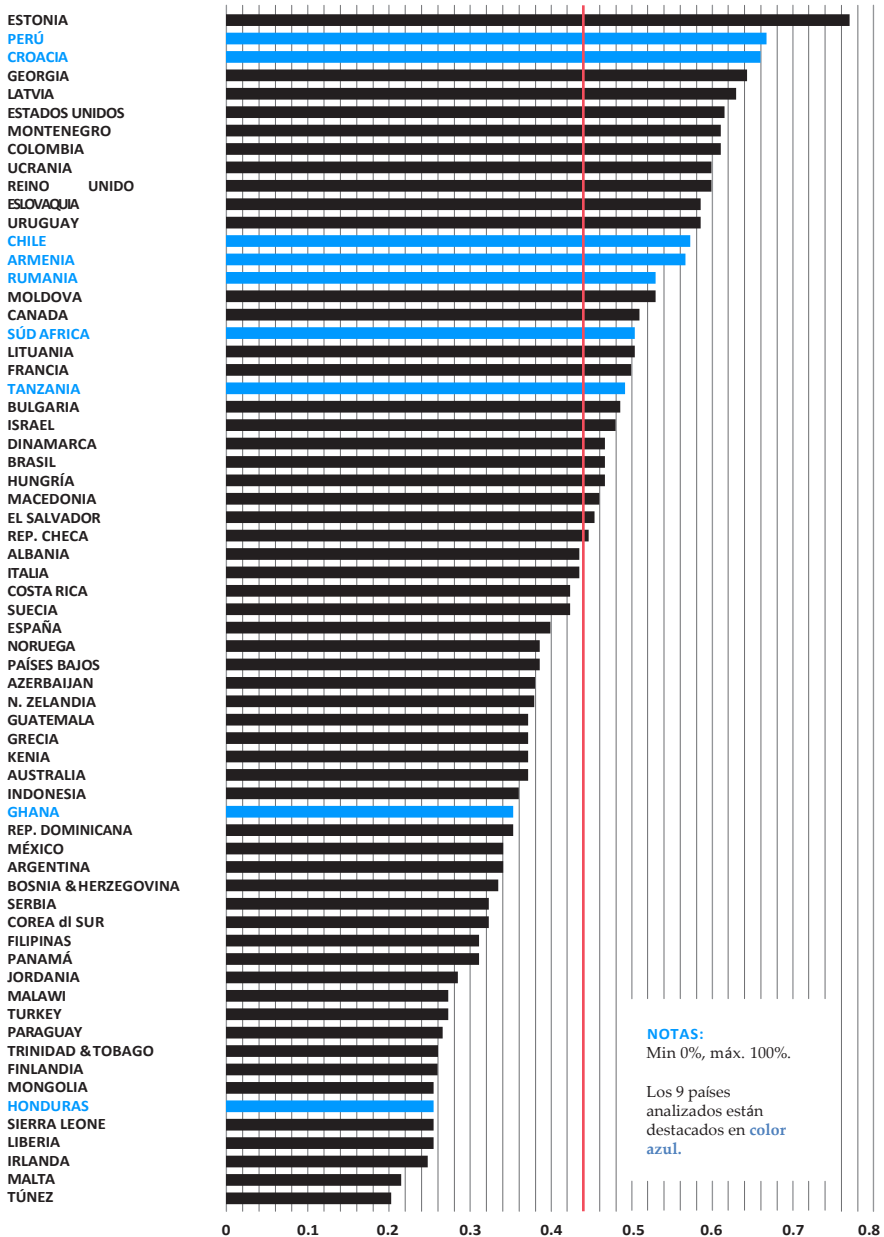
El análisis cuantitativo demostró que los niveles de participación ciudadana son variados y toman diferentes formas en los países integrantes de OGP. Hay una base sólida para la participación en la mayoría de los países, pero sin dudas hay muchos elementos para mejorar. La figura 1 en la página siguiente muestra que la media de éxito o de alcance en términos de participación ciudadana en los 65 países de OG es del 43%.

---

<sup>1</sup> La base de datos para desarrollar el cuadro se conformó con bases de datos ya existentes tales como: los datos del Mecanismo de Investigación Independiente de OGP; los datos de criterios de elegibilidad para OGP; datos del Núcleo de Sociedad Civil de OGP; el Índice de Ambiente Habilitante de CIVICUS y el Índice de E-participación de Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Los datos se recodificaron de sus valores originales y se ponderaron de acuerdo a relevancia. Dado el foco principal del estudio, la mitad de la ponderación se asignó a indicadores relacionados a los procesos de participación de OGP, los compromisos y la participación de las OSC. Dentro de esta categoría, se otorgó algo más de peso al porcentaje de los compromisos en los Planes de Acción que involucraban participación y a los resultados de elegibilidad de OGP. Estos dos indicadores en particular fueron altamente valorados dado que existían datos para la mayoría de los países participantes en OGP. Además, se consideraron indicadores cualitativos de gran relevancia en temas de participación de las OSC.

FIGURA 1: PORCENTAJE DE ALCANCE/LOGROS PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PAISES OGP



## UNA MIRADA MÁS ALLÁ DE LAS CIFRAS: NUEVE ESTUDIOS DE CASO

En la segunda fase de este proyecto, se examinaron en profundidad nueve países participantes en OGP, de Eurasia, las Américas y África: Perú, Honduras, Chile, Sudáfrica, Tanzania, Ghana, Croacia, Rumania y Armenia. Los países tienen diferentes grados de alcance en términos de participación ciudadana, según el cuadro 1). La segunda fase realizó una mirada más allá de las cifras del cuadro 1 mediante investigación de escritorio y entrevistas en cada uno de los nueve países. Así, se obtuvo información contextual más compleja, especialmente en cuanto a las bases de la participación ciudadana en cada contexto nacional y las específicas prácticas en el marco del proceso OGP.<sup>3</sup> En cada país se entrevistaron representantes de gobierno, la sociedad civil y otros actores del proceso OGP, para identificar desafíos y oportunidades en torno a las interacciones entre el gobierno y la sociedad civil.

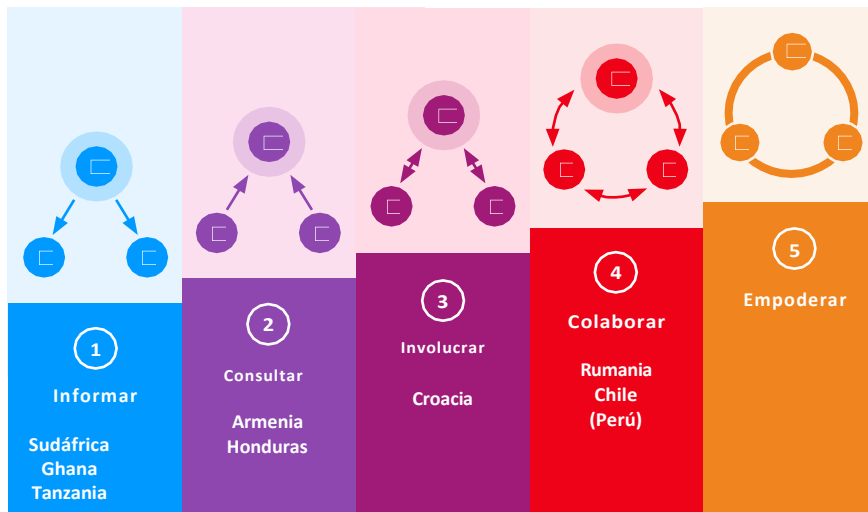
- En los países analizados de Europa del Este, los gobiernos han avanzado en el involucramiento de las OSC en los procesos OGP, especialmente en Rumania y Croacia.** En Rumania, el gobierno y la sociedad civil establecieron una relación de trabajo sólida y en conjunto están identificando soluciones de gobierno abierto y el gobierno incorpora las sugerencias de las OSC en las decisiones. En Croacia, el gobierno ha realizado amplias consultas, pero aún así el gobierno debería adoptar las propuestas de la sociedad civil de forma más ambiciosa. Armenia también ha hecho avances en el involucramiento de las OSC, desarrollando la mayoría del Plan de Acción con participación de la sociedad civil y las OSC tienen responsabilidades en casi la mitad de los compromisos. Sin embargo, las OSC opinan que su influencia fue limitada en la versión final del Plan de Acción.

<sup>3</sup> Las fuentes de información de la fase 2 variaron de país a país e incluyeron documentos de los Planes de Acción, los informes IRM, Informes de monitoreo de la Sociedad Civil, Informes de autoevaluación de los gobiernos, Criterios de elegibilidad de OGP, los informes nacionales del Índice CIVICUS de Ambiente Habilitante, los estudios de Freedom House, la base de datos sobre democracia de IDEA, and datos de ITU sobre la situación de adopción de tecnologías de información y comunicación.

- **Los resultados de los países de América Latina son variados (Perú, Honduras y Chile).** Los tres países cuentan con un foro permanente de participación de la sociedad civil, pero el grado de éxito es variado. En los tres países la voluntad del Poder Ejecutivo es decisiva en términos del alcance de la participación de la sociedad civil (por ejemplo en Perú el mecanismo de participación de la sociedad civil está en suspenso).
- **Los países africanos estudiados (Sudáfrica, Ghana y Tanzania) muestran limitada interacción gobierno-sociedad civil.** Las bases de participación ciudadana y acceso a información no son fuertes como en otras regiones y los gobiernos se enfocan en la provisión de información.

Aún cuando se identificaron instancias genuinas de colaboración entre gobiernos y la sociedad civil, lo más común es la mera provisión de información. En la mayoría de los 9 países el involucramiento de las OSC es superficial y no comparten el poder en la toma de decisiones, que el criterio de IAP2 define para el empoderamiento, como muestra la figura 2.<sup>4</sup>

**FIGURA 2: LOS NUEVE PAÍSES SEGÚN EL ESPECTRO DE PARTICIPACIÓN DE IAP2 (DE BAJOS A ALTOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN)<sup>4</sup>**



<sup>4</sup>IAP2 spectrum of Public Participation (2007). [http://www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf)

## OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

En los países participantes en OGP existen oportunidades para la ampliación de la participación ciudadana. **El mecanismo que mejor funciona y más empodera a la sociedad civil es una estructura regular de diálogo.** Croacia, que tiene un Consejo de OGP que supervisa el desarrollo y monitoreo del Plan de Acción es un buen ejemplo. El factor de éxito parece haber sido la selección transparente de sus integrantes así como el involucramiento entusiasta de funcionarios públicos y representantes de OSC expertas trabajando en conjunto por los mismos objetivos.

Tanzania es otro ejemplo de país con un foro o grupo establecido, pero el diálogo no ha sido tan activo como en otros países. La evidencia recogida sugiere que las reuniones tienen escasa participación y la escasa documentación sobre las reuniones hace que el proceso sea opaco. Esto sugiere la importancia de que el simple establecimiento de un mecanismo permanente no asegura avances en la participación.

En algunas instancias, actores de la sociedad civil se han aliado para avanzar en temas relacionados a OGP. Esta colaboración dentro de la sociedad civil representa un potencial para ampliar su voz y promover su empoderamiento. Algunos representantes de gobierno entrevistados para este estudio manifestaron que es más difícil comunicarse con un grupo de actores que con una organización individual. La Coalición por Datos Abiertos en Rumania por ejemplo, tiene 30 integrantes e incluye universidades, asociaciones empresariales y ONG de diferentes perfiles y experiencias. Ha establecido una relación de trabajo reuniéndose mensualmente en los “clubs de OGP”, discutiendo distintos temas con la participación también de representantes gubernamentales. La Coalición organiza eventos conjuntos y presiona al gobierno a través de cartas abiertas y también trabaja como intermediario disseminando información a sus redes.



**La investigación muestra que los procesos de Plan de Acción también constituyen un mecanismo efectivo de consulta, involucramiento y empoderamiento.** OGP ayuda a proporcionar un marco para la discusión entre el gobierno y la sociedad civil y los estándares son particularmente claros en torno al desarrollo o diseño de los Planes de Acción. Los estándares no son tan claros sin embargo en la implementación de los Planes de Acción y algunos países han trabajado mucho para determinar cómo mantener el impulso luego del diseño del Plan.

Al tiempo que existen oportunidades de empoderamiento para la sociedad civil, algunos desafíos significativos siguen pendientes. **Los Planes de Acción son una herramienta valiosa, pero es frecuente que la ciudadanía en general, fuera de las organizaciones de la sociedad civil formalmente constituidas, permanezca excluida del diseño y de la implementación del Plan de Acción.** Los ciudadanos y ciudadanas no se les reconoce como partícipes en los procesos de toma de decisiones, tal como sí se reconoce a algunas OSC; los compromisos en los Planes de Acción a menudo no son de fácil lectura para quienes no son profesionales o conocedores de los temas, ya que tienden a ser demasiado complejos y técnicos.

**Los grupos organizados también pueden ser dejados afuera de las discusiones relacionadas a OGP, o en algunos casos se les involucra selectivamente.** Los estudios de caso en Eurasia muestran que uno de los desafíos más importantes es lograr ampliar la participación más allá del reducido círculo de OSC que actualmente están involucradas en el proceso de OGP, particularmente para incluir OSC más pequeñas o de base local. Algunos de los problemas relativos a la participación de las OSC y de ciudadanos y ciudadanas individualmente en general, demuestran la necesidad de crear capacidades en los funcionarios públicos para la realización de consultas más efectivas y participativas, tanto presenciales como virtuales. Las capacidades necesarias son: comunicación, discusión y habilidades analíticas. Es especialmente importante construir memoria institucional en estas áreas dado la gran rotación en funcionarios de gobierno.

**Por otra parte, la instalación de capacidades sigue siendo un desafío dentro de la sociedad civil en lo que hace a áreas específicas de los procesos de OGP.**

Por ejemplo, en Croacia el gobierno no tiene contrapartes en la discusión sobre los compromisos relacionados con la transparencia fiscal y las compras públicas, dado que pocas organizaciones trabajan esos temas. La situación es similar en Tanzania, donde el gobierno ha notado que una sola OSC, Twaweza, ha participado regularmente en el proceso de OGP.

En términos generales, nuestra investigación muestra que OGP ha sido importante para mejorar el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil, tanto dentro de los países como en la relación entre los países. Los requisitos de consulta en OGP han concientizado sobre la participación ciudadana a los más altos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, **el número de OSC participantes del proceso de OGP está creciendo. Por otra parte el dialogo entre el gobierno y la sociedad civil parece estar avanzando.** Algunos actores de la sociedad civil entrevistados entienden que sus gobiernos han avanzado en cuanto a apertura y voluntad de cooperación con la sociedad civil (especialmente porque en todos los países estudiados, el estado de situación previo de mecanismos de participación para la sociedad civil eran muy limitados).

OGP ha contribuido a promover políticas públicas en el área de transparencia y acceso a la información y ha probado ser un mecanismo útil para la incidencia. **El hecho de OGP sea una herramienta internacional con muchos países miembro presiona a los gobiernos a respetar sus compromisos.** De todas formas, muchos pasos pueden darse para mantener y ampliar el impulso de la participación ciudadana en los países participantes en OGP. Las recomendaciones al principio de este Resumen Ejecutivo presentan pistas importantes en el camino hace un gobierno, no solamente más abierto, sino también más colaborativo.

## LA PUBLICACIÓN

Este trabajo fue encargado por Hivos y se realizó con apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, Ottawa, Canadá.

El objetivo del estudio fue:

- Entregar un análisis en profundidad a la comunidad de OGP sobre la forma como los países participantes están desarrollando la participación ciudadana.
- Informar a la Unidad de Apoyo de OGP y al Consejo Directivo sobre posibles áreas de mejora de sus directrices y apoyo.

El grupo de investigadores desarrolló la metodología y realizó la investigación de forma independiente de OGP. Todos los hallazgos en este informe surgen de los esfuerzos del equipo de investigación y deben entenderse como recomendaciones independientes a las instituciones de gobernanza de OGP.

Esta publicación tiene licencia de Creative Commons Attribution 3.0 licencia (CC BY 3.0). Su contenido puede compartirse, usarse y procesarse, siempre y cuando se otorgue debido crédito a sus autores.